

lada *Repercusión de la Ley de Equilibrio Presupuestario en el Empleo Público*, Miguel A. GARCÍA DÍAZ, Luis Carlos REJÓN y Ángel MARTÍNEZ SANJUÁN expusieron sus opiniones sobre la incidencia de esta normativa en el ámbito de la función pública. Desde la Unión Europea se marcaba la necesidad de un déficit anual máximo y de saneamiento en las cuentas públicas, para alcanzar el equilibrio presupuestario. Estos loables y necesarios objetivos no pueden servir como excusa para llevar a cabo una política contraria al sector público, potenciando la contratación temporal y congelando los salarios; más si tenemos presente que países como Francia y Alemania están siguiendo otro tipo de políticas para alcanzar los mismos fines. Los participantes en esta Mesa consideran que se están realizando ejercicios de contabilidad creativa para enmascarar las cuentas públicas, a la vez que se limitan los derechos subjetivos de los ciudadanos y se anula la participación del resto de Administraciones Públicas, que soportan un mayor número de empleados y servicios.

Como conclusión, podemos afirmar que esta obra se presenta como un escaparate de los grandes problemas y desafíos de la función pública en nuestro país; a la vez que pone de manifiesto que el Proyecto de Estatuto de la Función Pública no cumple las expectativas de los profesionales de «lo público». La realidad actual nos muestra un sector público caracterizado por la descoordinación entre las distintas Administraciones que lo conforman, la desidia y falta de motivación de su personal y la inadaptación a las nuevas tecnologías. Cualquier ciudadano sigue sintiéndose imbuido en las crónicas de LARRA, porque la reiteración constante de la documentación a presentar y la ineficacia, a pesar de las reformas de este sector, siguen presentes. La solución no creemos que provenga de un aumento de la inversión, sino de la planificación y coordinación; sin duda, el sector público no debe ser privatizado, pero sí tiene que «aprender» los valores y principios que dirigen a la empresa privada.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ

ZAMBONINO PULITO, María: *La Protección Jurídico-Administrativa del Medio Marino* (Prólogo de José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, 357 págs.

Esta obra es expresión de la relevancia del Derecho marítimo administrativo y la preocupación por la contaminación del mar.

A modo de introducción, la autora nos define, en primer lugar, lo que debe entenderse por Derecho administrativo marítimo y los aspectos más importantes del mismo; además de exponer brevemente el contenido fundamental de su investigación.

La Protección del Medio Marino parte de un principio básico: la protección del medio ambiente como función pública; con la correlativa necesidad de que la Administración se encargue de la protección del medio marino ante la contaminación, tanto la procedente de tierra como la que tiene su origen en el mar.

La suma de los distintos ordenamientos internos y el Derecho internacional daría lugar al marco legal apropiado para la preservación del medio marino ante los agentes contaminantes. La profesora ZAMBONINO pone de relieve que los medios jurídicos de los que se dispone en la actualidad son perfectamente válidos, y es en la aplicación de los mismos donde aparecen las fallas del sistema.

El marco constitucional nos lo encontramos en el artículo 45, en el que se establece el contenido de la función administrativa, la conjunción entre calidad de vida y principio de solidaridad colectiva, para alcanzar el desarrollo sostenible. Además, se enuncian los dos frentes que deben abrirse contra la contaminación: la prevención y la lucha.

Sin duda, es la definición de medio marino la más relevante, ya que la protección del mismo no se va a extender exclusivamente al mar, sino que también incluye, en palabras de la autora, los recursos naturales, la salud humana, el recreo y cualquier otro uso legítimo del mar.

El análisis de las *competencias administrativas* parte del estudio de los pre-

ceptos 148 y 149 CE y de los Estatutos de Autonomía, para concluir afirmando que el Estado tiene la competencia para realizar la legislación básica en materia ambiental, mientras que las Comunidades Autónomas serán las encargadas del desarrollo legislativo y la ejecución.

El artículo 149.1.20 CE regula la competencia en materia de marina mercante, que se atribuye en exclusiva al Estado. La Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, a pesar de ser recurrida por inconstitucionalidad, vino a confirmar la competencia exclusiva del Estado en materia de protección del medio marino cuando la contaminación tiene su origen en el mar.

La profesora ZAMBONINO desmenuza los argumentos utilizados en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, además de incorporar otros nuevos, para destacar la vinculación que el concepto marina mercante entraña con respecto a la prevención y lucha contra la contaminación y con la seguridad en la navegación.

En lo que respecta a *la prevención de la contaminación*, se parte del análisis del término buque, entendido como aquellas embarcaciones o plataformas fijas o flotantes situadas en el mar; a continuación se analizan las distintas competencias que poseen el Estado del pabellón, el Estado rector del puerto y el ribereño.

La intervención preventiva de la Administración, en cuanto afectará a los derechos e intereses de los particulares, se encuentra enmarcada en una serie de principios, como son: el principio de legalidad, de igualdad, de proporcionalidad y de respeto a la libertad individual.

Las técnicas utilizadas para llevar a cabo esa intervención son variadas, y van desde la propia reglamentación, órdenes, autorizaciones, registros, vigilancia e inspección. Nos ha parecido relevante el análisis que se lleva a cabo sobre la distinción entre autorización y concesión; dos términos que actualmente parece que se van acercando hasta confundirse, a pesar de los problemas que la falta de precisión conceptual acarrea para los particulares y para la propia Administración, que no saben a qué atenerse ni cómo actuar.

En lo que respecta a la contaminación

por vertimientos, hay que señalar la existencia de dos listas de sustancias, según el vertido de las mismas se encuentre prohibido o sujeto a autorización. Un supuesto especial son los vertidos de sustancias procedentes de dragados, sujetos a previa autorización administrativa del Ministerio de Medio Ambiente, y con una doble regulación según se realicen en el dominio público marítimo-terrestre (LC) o en dominio portuario (LPEMM).

La Administración también interviene en la prevención de la contaminación por las operaciones normales de los buques. En este ámbito alcanzan una gran importancia las inspecciones de los buques, reguladas por el Reglamento de Inspección y Certificación de Buques Civiles del año 2000. En el mismo se establece la competencia de la Administración española, el novedoso procedimiento de inspección y la clasificación de los distintos reconocimientos.

Si la inspección tuviera un resultado negativo, se procedería a la retirada del certificado y, en su caso, a la inmovilización y paralización de las operaciones. En estos supuestos, hay que tener presente que nos encontramos ante una intervención por parte de la Administración y la resolución a la que da lugar es un acto administrativo, impugnabile en vía administrativa y judicial.

Asimismo, se prevén medidas de intervención reparadoras, una vez que la contaminación ya se ha producido. Nos encontramos con dos Convenios Internacionales que distinguen según el agente contaminante sea o no hidrocarburo. Las medidas concretas que se adopten se determinan por cada Estado; en nuestro caso se regulan en el Real Decreto 1253/1997, de 24 de julio.

El régimen sancionador aparece regulado en la LPEMM, complementada con los principios generales de la Ley 30/1992-4/1999. Cualquier acto de contaminación se traduce en una infracción administrativa, al menos grave, desde el momento en el que existe negligencia. Este régimen sancionador se caracteriza por la remisión a normas dispersas y de diverso grado, lo cual, y según la autora, no debe entenderse como vulneración del artículo 25 CE.

BIBLIOGRAFÍA

El sujeto responsable será el autor de la infracción, con la excepción de los súbditos extranjeros y la responsabilidad solidaria. Estos sujetos deben concurrir en dolo, culpa o negligencia para que exista culpabilidad. Especial análisis merece la responsabilidad de las personas jurídicas, que exige la existencia de, al menos, negligencia; la LPEMM, en un intento por asegurar el pago de los daños consecuencia de la lesión ambiental, hace quebrar el principio de culpabilidad.

El régimen sancionador viene marcado por la aplicación del principio *non bis in idem*, que debe ponerse en relación con la posibilidad de que un mismo hecho sea constitutivo de infracción administrativa y de delito; excluyendo la sanción penal a la administrativa.

Las infracciones también pueden dar lugar a medidas distintas de las sanciones, destacándose la restitución y la indemnización. Éstas permiten a la Administración española el cobro de las indemnizaciones por daños al ambiente producidos por buques extranjeros.

Las garantías del cumplimiento de la función administrativa de protección del medio ambiente parten del estudio de los sujetos legitimados y de la posibilidad de que determinadas asociaciones se encuentren entre los mismos; la autora considera que el artículo 45 CE parte de un interés colectivo y que existe una acción pública para la protección del medio marino, por aplicación del artículo 109 de la Ley de Costas. Por otro lado, se analizan las posibilidades de actuación frente a la inactividad de la Administración y la posibilidad de que se suspenda un acto que ha sido recurrido, con el fin de evitar un daño ambiental.

La Administración puede, al proteger el medio marino, causar daños frente a los que tenga que responder patrimonialmente; sería ésta una responsabilidad objetiva y directa, en la que se toma como criterio de imputación la totalidad de la actividad administrativa y siendo el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el competente. En aquellos otros supuestos en los que la Administración es «responsable» de daños al

ambiente por acción, omisión o falta de vigilancia resulta inaplicable la responsabilidad patrimonial, y surgirá la obligación de la Administración de reparar la lesión.

En el caso de que el daño sea producido por un particular, entran en juego la responsabilidad penal y la administrativa. En lo que respecta a la reparación del daño, se suele acudir a la responsabilidad civil, que, a pesar de sus deficiencias, está tendiendo hacia la objetivización, marcada por los Convenios sobre contaminación del mar por hidrocarburos. Los problemas que plantea la responsabilidad civil han ocasionado que se busquen otras fórmulas para asegurar la reparación, tales como sistemas de indemnización conjunta y seguros de responsabilidad civil.

La ejecución subsidiaria se configura como la obligación de la Administración de hacer frente a la reparación ambiental, a falta de responsable o ante el incumplimiento del mismo, conjugada con el principio «quien contamina paga». La profesora ZAMBONINO propone que esta «reparación secundaria» se convirtiera en «primaria», teniendo como soporte una dotación presupuestaria que proviniera indirectamente de los implicados en la actividad marítima. Con estas medidas se conseguiría atender rápidamente a cualquier lesión ambiental, acelerando con ello la reparación del daño.

En conclusión, cabe afirmar que la lectura de esta obra se hace indispensable en la actualidad, no sólo por los acontecimientos catastróficos que hemos sufrido en nuestras costas, sino por la necesidad de tomar conciencia de un bien que se nos escapa: el mar. Tradicionalmente considerado como un vertedero, se nos muestra con un potencial incalculable, que la autora ha sabido descubrir desde el punto de vista jurídico; que esperamos represente la punta del iceberg de una importante doctrina dedicada a su estudio, para conseguir que nuestras Administraciones dediquen sus esfuerzos a la prevención, antes de llegar a la reparación.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ